

教育における専門職原理と官僚制

Professionalism and Bureaucracy in Education

—especially concerning professional authority
and administrative authority—

山 崎 清 男

現代は「組織」の時代であると言われている。それは、現代社会においては社会生活のあらゆる分野にわたって、巨大な組織体を作りあげられ、その組織体が社会の動きに多大な影響を与えるという認識によるものと思われる。これをA・エチオニ (A・Etzioni) は、以下のように表現する。「われわれが住んでいる社会は、組織の社会 (organizational society) である。われわれは組織の中に生まれ、組織によって教育され、そしてわれわれの多くはその生涯の大部分を組織のために働いてついです」⁽¹⁾と。

たしかに、現代社会は「組織」の時代であるといえよう。しかし、一般的に組織といってもそれぞれ性格が異なり、「組織」という言葉で一括するにはやや問題があるように思われるが、社会生活の全分野にわたって巨大組織がつつぎに作りあげられ、それがよかれ悪しかれ現代社会の動向を決定的に規定していることは、否定できない事実であろう。

ところで、エチオニも指摘している如く、組織は特に現代になって作られたものではない。例えば、古代エジプトの王たちは組織を用いてピラミッドを作り上げたし、中国の皇帝たちは1,000年前に組織を用いて、巨大なかんがい施設を作った。⁽²⁾問題は、現代社会では組織の数もふえその組織がいつそう多様化した社会や個人の要求を充足し、より多くの人々をまき込むことによって、人々の生活分野にいつそう多くの影響を与えているところにあるのである。

このような社会状況下における現代社会の学校を考えてみるに、学校も達成すべき教育目標をもった組織であるといつてよい。教師と児童・生徒という構成メンバーを中心に、教育活動が営まれている教育組織 (専門職組織) であると考えられる。そこには、当然のことながら、

他の組織体とは異なった多くの特徴点が見い出せると同時に、他の組織体とは相容れない機能が存在する。なお本小論は、以上のような現代状況をふまえて学校を1つの組織—特に専門職組織—としてとらえ、学校における専門職原理とその専門職原理にまっ向から対立し、現代の組織を特徴づけている官僚制原理 (Bureaucracy) について若干の考察を試みる中で、専門職組織としての学校のあり方を論述することを目的としている。

(一)

周知の通り、組織は現代になって出現したものではないにせよ、現代的意味における「組織論」の原流は極めて新しいと思われる。「今日の社会学や政治学、経営学など、そうじてブルジョア思想といわれる立場の社会理論では、現代を『組織の時代』としてとらえ、しかもその組織を『官僚制』の概念によって把握しようとする立場が一般的なものであるが、そのような現代組織論の偉大な先駆者として、われわれはマックス・ウェーバー (Max Weber) の名をあげることができるであろう」⁽³⁾と細谷昂氏が指摘する如く、現代組織論を考える際、マックス・ウェーバーにその源流が見い出せるであろう。マックス・ウェーバーは、官僚制概念の歴史的な成立の経過や社会的機能、あるいは内部構造など、多方面にわたる精密な分析を提示して、現代組織論における官僚制概念の原型を与えたのである。

さてここで現代社会における組織を論ずる前に組織とは何かを考察してみることにする。組織の概念は多義的で、明確な定義を与えにくいのが実状である。T・パソンズ (Talcott Parsons) は、「組織とは、ある限定された目標の達成を第一義的に指向している社会体系である」⁽⁴⁾と定義する。また、組織とは「機能や責任の配分を

通じて、ある一定の目標の達成をうながすために、合理的に整序された行動体系の構造的表現である」⁽⁵⁾とも定義できよう。

綿貫譲治氏は、現代社会において、「組織」という現象が重要な問題性をもって存在していることを認め、そして、それが現代社会における「組織と人間」の問題として、多方面から関心がよせられていることを指摘しながら、「組織」という言葉の意味を以下のように整理している。

1. 「状態」としての組織。「第一のグループ概念は、相互になんらかの形と程度で関連しあった人びと・集まりを想定し、一定の観点からその特定の側面を抽象して構成されている」。その中にはさらに、a「集団としての組織」、b「人間活動の体系としての組織」、「c「機構ないし編成としての組織」などのとらえ方を区別できる。

2. 「過程」としての組織。「……とくに組織を『過程』としてとらえることを第一義的に重視し、その点を強調するために組織概念を構成しようとする場合がある」。その中にはさらに、a「管理行為の過程としての組織」、b「政策決定行為あるいは意思決定行為の過程としての組織」、c「調整過程としての組織」、d「バランス過程としての組織」、「コミュニケーション過程あるいは象徴過程としての組織」などのとらえ方を区別できる。⁽⁶⁾

エチオニは、パーソンズの定義を用いながら、組織の例として、企業、軍隊、学校、病院、教会、刑務所等をあげる。なお、部族、階級、種族集団、友人集団、家族等は除かれることになる。そしてエチオニは、組織の特徴として次の3点を指摘する。

(1)分業や権力の分与、伝達責任の分担等。つまり、いきあたりばったりな、もしくは伝統的な型の分割ではなく、特定の目的をよりよく実現すべく、意図的に計画されたものである。

(2)組織における協力を統制し、それを組織目標に向ける、1つまたはそれ以上の権力中枢の存在。これらの権力中枢はまた、組織の仕事の状況をたえず検討し、その能率をふやすために、必要ならばその構造を再編しなければならない。

(3)人員の交替。つまり、意に満たぬものはやめさせ、他のものをその仕事につけることができる。組織はまた、配置転換や昇進によって、人員の再結合をおこなうことができる。⁽⁷⁾

この3点が、エチオニによる組織の特徴点であるが、ここで諸論者の指摘をふまえ、組織という言葉の意味、あるいはその言葉で示される対象の範囲についてまとめよう。

一般的には、(1)特定目標達成のための地位と役割シス

テム、(2)統一目標の達成にむけられた諸活動のシステム、(3)目標達成のために協力しあっている一群の人々、といった意味がふくまれている。⁽⁸⁾ 一人の人間が存在するだけでは組織にはならない。しかし、また多数の人間がただ漠然と集まっているというだけでも、組織とはいえない。複数の人間が存在し、その人々、またはその人々の地位と役割、したがってその人々の行動が一定の目標の達成を旨として秩序づけられ、一定の編成を与えられて、しかもこのしくみがある程度継続的に機能している場合に、組織と言われるのである。「組織とは、特定の目標を追求する社会単位である。換言すれば、この目標に役立つということが、まさにその存在意義である」⁽⁹⁾といえよう。

以上、現代社会と組織の関係および組織の概念について略述してきたが、それでは、現代における「組織論」研究の課題はどこに存在するのであろうか。すでに指摘したように、現代文明は、組織に依存して発達し、現代社会や人間はその多種多様な欲求を、組織を通して満たしている。それゆえ、現代社会や人間にとって、組織は必要不可欠な存在となるのである。「うまく運営されている組織がなければ、現在のような文化水準、文化のレベル、また民主的な生活などを維持することはできな」⁽¹⁰⁾くなる。しかしながら、組織は単に、要求を充足させるための手段としてのみ存在するわけではない。というのは、「組織のために働く多くの人々は、深刻な欲求不満におち入り、また仕事から疎外されている。時には、組織は社会の従順なサーバントではなく、そのマスターになることがある」⁽¹¹⁾ 現代社会は、巨大な組織が衝突する戦場ともみられるのである。

また、組織の合理性 (rationality) あるいは能率と人間の幸福 (human happiness) の関係でいうなら、「一定の限度までは、たしかに幸福は組織の能率を高めるし、われわれの幸福の多くは、能率的な組織なくしては考えることが出来ない」⁽¹²⁾ のである。しかしながら、ディレンマはその限度をこえたところで生ずるのである。「ある程度までは、組織の合理性と人間の幸福は並行して進む。しかしあらゆる組織において、幸福と能率が相互に伴わなくなる地点がくる」⁽¹³⁾ ここでわれわれは、真のディレンマに直面することになるのである。

このように、組織は一方では人間の欲求の充足手段として存在するが、他方では、組織はそこでの労働から人間を疎外するのである。それゆえ、組織のマイナスの影響を最少にし、プラスの影響を最大にするような方法で、より合理的な組織を構想することによって、このディレンマを解決していかななくてはならない。エチオニは、「組織論」の課題を以上のように設定していると思われる。

また、彼によると、人間の疎外やディレンマは、単に組織における個人と組織上の役割との間で生起するだけでなく、組織構造を組み立てる諸原理がたがいに矛盾し、対立する傾向を有する場合にもその結果として生じることになる。(なお、この点に関しては後述。)

ところで、学校も1つの組織である。個々の子どもの可能性を最大限に伸ばすという目標をもった組織である。それは、教育者—被教育者を中心にして構成されている組織である。今日、学校の機能が增大するにつれて、多くの職務の多様化がもたらされ、それを担当する教職員の専門分化が進んでいる。また、教職員の専門分化は水平分化と同時に、垂直分化をも引き起こして進行する。「所与の達成目標を完遂するに最も合理的・能率的な組織形態として……組織の管理的秩序の整序化がおこなわれる。」⁽¹⁴⁾ このような状況下において、「教育」という目標をもった1つの組織としての学校は、再検討の必要にせまられているように思われる。学校という教育組織は、いかなる組織として構成されねばならないであろうか。少なくとも、そこでの人間の労働を疎外するような組織として構想されることが許されないのは、言うまでもない。

(二)

学校は、児童・生徒の行動の変容(学習活動・教育活動)を意図的に促そうとする教育組織である。学校という教育組織の中において、児童・生徒の行動の変容のマネジメントということが、学校経営であるといつてよい。とするなら、学校経営の中心をなすものは、教育活動そのものであり、教職員の人事管理や施設・設備の管理等がその中心的存在ではないことは、言うまでもない。

それでは、児童・生徒の教育活動をいかに管理・経営するかということが問題となるが、その際、われわれは学校組織が人格の形成という組織目標に立脚しているということに留意する必要がある。なぜなら、利潤追求を組織目標とし、それに人間がどうかかわっていくかを問題とする経済組織とは大きな差異が存在するからである。学校では、画一的な方法においてではなく、児童・生徒の可能性を最大限伸ばす方法において、教育活動が展開されねばならない。すなわち、専門職としての教師がその職務を十分遂行し得るような組織が構想されねばならないのである。そしてその時、学校における自律性(autonomy)が問題となる。

学校の自律性は、具体的には教師の職務遂行の際の自律性とも多に関係してくる。

F・E・カツ(Fred・E・Katz)は、学校の自律性構造を次のように分類する。

それは、まず(A)学校教育機能の特殊化に関係するもの、(B)組織メンバーの加入に関係するものとに大別される。そして前者は、職務の専門分化に基づくものと、教育対象である子どもに対し、教師の感情移入をさけ、地域的圧力から子どもを保護し、専門職機能を果たす必要に基づくものとに分類される。後者は、教職員が雇用されている行政組織外の専門職団体への参加や帰属意識に基づくものに細分される。⁽¹⁵⁾

カツの指摘からもわかるように、教師個人の専門的諸能力がその自律性の基本要件であることが理解される。また、教師個人個人の自律性は、学校の自律性と深くかかわってくる。専門職としての教師が協同して、その職務の遂行にあたるのに適した学校組織の形態が問題になってくるゆえんである。

ところで、エチオニによれば、人間の疎外現象やディレンマは、人間のパーソナリティーとその組織上の役割との間で生ずるだけではない。それはまた、組織構造を組み立てる諸原理が相互に矛盾し、対立する傾向を有する場合にその結果として生ずることになる。エチオニは次のように言う。

「組織のディレンマの本源は、参加者のパーソナリティーと彼らの組織上の役割とが完全に調和しないところにある。…しかし、たとえパーソナリティーと組織との不十分な接合の結果生ずるすべてのディレンマが解決されたとしても、組織構造に組み込まれた対立的な結果であるところのディレンマはまだ残るであろう」⁽¹⁶⁾ と。そして、最も重大な構造上のディレンマは仕事、知識の創造・適用・伝達等に関する仕事であるときに生ずることになる。つまり2つの構成原理——すなわち専門職原理(Professionalism)と官僚制原理(Bureaucracy)——が対立する原理でもあり、もし官僚制原理が優位に立つなら、知識の創造・適用・伝達等の仕事に従事している人——専門職従事者——の疎外やディレンマが生じることになる。以下エチオニの所論にそって進む。

彼はその著、“Modern Organization”の第8章で「行政(管理)権限(administrative authority)と専門職権限(professional authority)」に関して論じているが、このテーマを公教育の組織に即していいかえると、「教育行政権限と教育権限」ということになるだろう。専門職権限と行政管理権限との相互関係を問題にしなが、専門職組織のあり方に論究している点で注目すべきものである⁽¹⁷⁾と思われる。学校組織のあり方や教育行政研究は、「組織論」研究から多大なる示唆をうけると思われるので詳論してみよう。

エチオニは「行政(管理)権限の最も基本的な原則と、知識を基礎とする権限——専門職権限——の最も基本的

な原則とは同一のものでないばかりか、全く両立しえない」⁽¹⁹⁾と述べ、その理由を次のように指摘する。すなわち、「行政（管理）は権力（power）のヒエラルヒーを仮定する。上位者が下位者よりもより多くの権力を持ち、それゆえ、下位者の活動を統制し調整しようとする上位者と下位者との間の明確な序列（ordering）がないならば、行政（管理）の基本原則が無視されたことになり、組織はもはや調整の道具ではなくなってしまう」⁽¹⁹⁾と。

行政（管理）は上位者と下位者の支配・被支配の権限構造によって遂行される。それゆえ、行動の正当性はその行動が上位者によって承認されているか否か、またその行動が組織の規則等に合致しているか否かによって、はかられることになる。ところが、知識は他の組織手段と異なり、人から人へ規則によって委譲できない。創造性に関しても同様のことがいえる。このことからわかるように、専門職者（professionals）は自己の職務を自律的に展開する権限を享受し、その行動の正当性は専門職の知識の範囲内ではかられることになる。エチオニは次のように言う。

「専門職研究者によって指摘されているのは、自らの良心に基本的に責任を負っている専門職者に対して自律性を認めることが……専門的な仕事を有効に行なうのに必要だということである。通常の社会的圧迫をまぬがれており、自由に新しいことをとり入れたり、実験をしたり、危険をおかしてしかも失敗しても、それらにつきものの社会的非難を受けなくてもよい場合にのみ、専門職はその仕事を有効に行なうことができる。上位者による統制と調整という組織原理——すなわち行政（管理）権限の原理——の真髄にまっ向から対立するものこそ、まさにこのように高度に個性化された原理なのである」⁽²⁰⁾と。

知識の習得、創造、適用を主とする専門職者は、上位者の統制や調整をきらうのである。すなわち、専門職従事者の職務は上位者による統制や調整をまっ向、はじめて可能になるものとは全く性格の異なるものである。R・コーウィーン（Ronald G. Corwin）も「官僚的権限は規則と先例によって人々の行為を統制し、必要とされた変化を阻止する。専門職者は、自らの行為を科学と学問に照らして統制し、その行為は独創的である」⁽²¹⁾、「創造的な考えと行為は標準化されえない。……これは、規定された目的を達成する手段を独創性に基づいて選ぶことを許さない官僚制と相入れない」⁽²²⁾と指摘する。

ところでエチオニは、知識が組織内で取り扱われる基本的方法として次の3点を示す。

1. 知識が、それぞれの目的のために特に設けられた組織において創造され、適用され、維持され、伝達される。

これらの組織は専門職組織である。

2. 専門職がその仕事に必要な道具、設備、補助員を与えられている、サービス組織がある。

3. 企業や軍隊のような非専門的な組織がある。

以上のように、専門職組織、サービス組織、非専門職組織と分類できるわけであるが、専門職組織についてふれてみよう。専門職組織は、エチオニによると、前述した如く、知識の生産、適用、維持、伝達をおこなう組織であり、その特徴として、追求する目的、専門職員がスタッフ中に占める比率が高いこと（50%以上）、専門職者と非専門職者の権限関係において、前者の権限が組織の主要な目的活動に対して優越すること、の3点を指摘する。そして、その例として、総合大学、カレッジ、多くの学校、研究機関、病院、社会事業機関などをあげる。⁽²³⁾

ではここで、組織における専門職権限と行政（管理）権限の構造的関連を明確にするために、官僚制組織である非専門職組織における専門職権限の様態をみてみよう。大規模で最も一般的な非専門職組織は、生産を目的とする私企業である。私企業の目的は利潤追求であり、その主たる手段は生産と交換である。「専門職が生産と交換の過程のさまざまな側面—エンジニアリング、品質管理、マーケティングのような手段—にかかわっているのに対して、経営者（会社の管理者）には、組織の主たる目的—利潤追求—が最大になるように、種々の活動を調整することが期待されている」⁽²⁴⁾のである。つまり、目的活動の指揮・調整が行政管理者の職務になっているのである。この非専門職組織における2つの権限は、しばしばスタッフとラインという形で言われている。例えば企業では「経営者（管理者）は、その権限が行政（管理）的であって、主要な目的活動を指揮する。それに対して専門職者は、手段としての知識とその他の手段の知識的側面を取り扱う」⁽²⁵⁾それゆえ、意思決定に関し、2権限の間に対立がある場合には、組織の権力構造は行政（管理）的権限に好都合となる。しかし、専門職者は単にライン構造の下位者として扱われるのではなく、「スタッフ」としての取り扱いをうける。スタッフとは、ラインの外側の地位を示す言葉であり、ある程度の自律性が許容される。しかし、いずれにしても、非専門職組織では管理者が指揮し、専門職者は第二次的な補助的機能を担当することになる。

次に、専門職組織における専門職者の地位であるが、これは非専門職組織における場合と全く逆になるのである。専門職組織では、専門職者はいかなる外的強制からも解放されて自由で自律的な存在でなくてはならない。

以上、専門職組織構造論を述べてきたわけであるが、専門職組織原理をまとめてみると次のようになるのである

う。

①目的活動に関しては、専門職者が個人的にあるいは集団的に決定する。専門職者は上下関係を形成せず、ライン系列下には組み込まれない。

②手段的活動に関しては、管理者が担当する。管理者は目的活動の外的手段について、専門職スタッフに助言するが、その採否の判断は専門職スタッフが行なう。

③首長には専門職者自身か、専門職志向の強い管理者がなる。

④手段活動の担当者たちはライン構造を形成し、管理者の長に従事する。

⑤その管理者の長は、専門職者である組織の首長に従属する。かくて、専門職者への管理者の従属が制度化される。⁽²⁶⁾

さて、学校は児童・生徒の多様な特性・自発性・全人格に対応できる教育活動を用意するところである。それは、児童・生徒の能力の一部に関与するものではなく、彼らの全人格に対応するものでなければならない。そのためには、教師に高度で幅広い教育的識見が要求される。そして専門職としての教育的識見に基づいて、多様な教育内容、方法、技術等を自ら選択してゆかなければならない。したがって、組織としては、個々の教師の専門的識見を尊重するような組織でなくてはならない。具体的には教育課程の編成、校内研修、日々の教育活動等にすべての教師の専門的判断が生かされると同時に、学校にそれらの活動を自律的にできる権限と能力が具備されねばならない。⁽²⁷⁾ たしかに、このような諸能力を教師が十分具備しているとはいいがたい。それゆえ、教師は「校長や教委や親達の干渉にふんがいく。だが多くの教師達はルーチン的な仕事に満足するには知的でありすぎ、かといって完全に創造的であるには力量が足りないというのが現実である」という批判も生ずることになる。

すでに述べてきたように、エチオニは専門職組織の中に高等学校以下の学校も入れていた。しかし、そのあとで彼は、準専門職組織(semi-professional organization)なるものを純専門職組織(full-fledge professional organization)から区別設定し、ここに高校以下の学校をふくめるのである。その理由として「小学校の目的は、知識を創造するとか応用するとかいうよりも、主としてそれを伝達することと養成教育期間が「平均して5年以下で十分な専門教育である」⁽²⁹⁾ことを指摘する。さて、ここで問題になるのが、小学校教師の従事している教育活動を「知識の伝達」を目的とする、と規定することの妥当性である。エチオニの指摘の妥当性が、教育の理念の本質に照らしあわせると否定されることは言うまでもない。

R・G・オーエンズ(R・G・Owens)も同様に教職=準専門職論を展開する。オーエンズは、多くの初等学校教師は自らを専門職であると主張し、専門職としての自律性と権限を要求するとともに、官僚制支配からの自由を要求してきている現状を説明した後、次のように言う。「非専門職組織においては、行政(管理)ヒエラルヒーが重要な諸決定の形成と執行を支配し、厳格な監督がこれらの決定の正確な実行を保障するために必要である。専門職組織においては、2つの型の権限がある。中心的権限は専門職の資格に基づき、第二次的権限は非専門的補助機能(行政的、事務的、保管的等)を含む。専門職組織においては、ただ補助機能だけが、行政(管理)権限が決定形成過程を支配するような官僚制的ヒエラルヒーに組織されうる。しかしながら、予想するように、準専門職的なものとして分類されるところの異なった形の組織がある。初等学校はよい例である」⁽³⁰⁾と。

このように、オーエンズは初等学校を準専門職組織と規定している。そして、3つの型の組織における決定形成への参加の範囲と監督の様態に関して次のような表を示す。

The extent of participation in decision making and the nature of supervision in three types of organization.

デジション・メーカーの側面		
高度の参加——ある程度の参加——低度の参加		
専門職組織	セミ専門職組織	非専門職組織
病院	公学校	工場
大学学部	社会事業機関	事業所
サービス研究組織	専門職的研究組織	軍隊組織
一般的(同僚的)→かなり厳格(位階的)→厳格(非常に位階的)		
スーパービジョンの側面		

R. G. Owens; Organizational Behavior in Schools, P. 103

以上のように、エチオニ、オーエンズをはじめ多くの論者が、教職=準専門職(セミ・プロフェッション)と規定しているが、⁽³¹⁾この準専門職論は、教職の現実の地位が理念によって批判されなくてはならない時に、理念と現実を混同し、両者を妥協させるものであるといえよう。教育活動の本質が、杉本判決のいうような「人間が人間に働きかけ、児童・生徒の可能性をひきだすための高度な精神的活動」であり、教師はそのような活動に従事する専門職であるとするなら、学校は専門職組織として組織化される必要があるだろう。

(三)

次に、教育組織における官僚制の問題についてふれてみたい。官僚制とは、本来は行政組織や統治組織にみられる組織原理として考えられるが、近代化が進み、組織の分業化、多様化が進むに従って、それを最も合理的、能率的に管理・運営する組織原理として、広まってきたものと思われる。コーウィンは、現代社会における官僚制化を次のように指摘する。「大規模組織における職業は、かなり以前から官僚制的に組織された複合組織の中で営まれてきている。アメリカ社会においては、官僚制化は今世紀の基本的な発展の1つであり、それが現在の支配的な組織形態にまでなっていることは周知の事実である」⁽³²⁾と。

それでは、このように現代社会の中で発展進行している官僚制とは何であろうか。官僚制とは、形式的には近代社会の社会圏の拡大、構造の複雑化、技術の高度化、これに伴う管理事務の量的・質的拡大などの特質に対応して、人間生活の小規模な自然の世界から、大規模な人為的世界への移行が実現し、それに伴って近代社会が必要とするにいたった、大規模かつ合理的な管理機構である。しかし、近代社会の諸特徴は資本制生産の特質、つまり資本主義的生産関係によって決定されたものであり、従って実質的には、官僚制は、資本の生成とその集中化によって展開された新しい階級社会に必要な支配機構なのであり、少数の資本家と大量の労働者が複雑な利害関係の下で対立するという、かつての階級社会では類をみなかった新しい事態に対して、それにふさわしい合理性を与えられた階級支配の道具なのである。⁽³³⁾

この官僚制という言葉は多様な意味で用いられているが、教育組織との関係で論ずる場合、そのマイナス面、逆機能的側面 (disfunction) を見落すことはできない。この問題をとりあげたのがR・K・マートン (R・K・Merton) である。彼によると、法律とは状況の如何を問わず規則に服することだと簡単に解釈され、特定の目的達成のために定められた方策だとみられなくなり、官僚制の中にある人々の生活設計において、規則は直接的な価値となってくる。ここには目標の転位というよくある過程が生じており、そのため手段的価値が終極的価値になってくる。その結果、自分の知識や技術がいかなる目標に用いられるかに無関心な態度をとるか、それに対して直接的な責任を拒否する態度をとるような傾向を示すことになる。

以上のような官僚制特有のマイナス的側面は、教育組織といかなるかわりにあるのだろうか。教育という仕事は、人間形成というすぐれて主体的創造的な営みで

あることがその本質である。近代社会、とりわけ、近代工業社会において教育が公共の事業として、かつまたしだいに大規模化する1つの産業として営まれるようになってきている以上、教育行政や教育の官僚制化は必至であり、これを否定することはできない。⁽³⁵⁾ このような意味において、社会変革と技術革新の時代から激しい挑戦をうける中であって、教育組織の革新を抑制している諸要因の1つとして、現代の教育組織そのものに内在する官僚制的な原理を見落すことはできないであろう。この点に関して、O・F・カーバー等は次の諸点を指摘する。

①学校組織は、専門分化の必要性和業務の分業化という点で、明確に影響をうけてきた。学校が初等・中等単位に分割されたこと、各教科の確立、管理機能の教授機能からの分離などは、すべてこの要請に基づいている。

②学校組織は、明確に固定したヒエラルヒーの権限を発展させてきている。“ヒエラルヒー”という用語は、決して教育管理者は用いないけれど、このことにかかわる実践は一般に広く行われている。実際ヒエラルヒーの原理を固守するという点は、容認された権限ラインから逸脱することが組織上の非道徳的な行動としてみられることで明らかである。

③学校組織は、メンバーの行動を統制し、業務遂行における画一性を確実なものにするために、一般的規則を使用する傾向にある。この一般的規則は、手引きやハンドブックなどの形態をとるが、教育委員会のメンバーを含むすべての学校職員の気まぐれな行動を排除するために、広範に使用されてきている。

④学校組織は、組織上の諸関係においては、ウェーバーの言うインパーソナリティーの原理を適用している。典型的には、形式的なインパーソナリティーの精神で運営されることにより、組織上の権利・義務を個々の被雇用者の私生活から分離させている。

⑤雇用は技術的能力に基づき、昇進についても忠誠と業績によって決定されている。⁽³⁶⁾

カーバー等が指摘するように、合理的な官僚制的構造は、学校組織において多くの点で縮小されるよりはむしろ増大してきているといえよう。コーウィンは教育に官僚制を生み出す条件として、人口の増大、都市化、知識の爆発、技術革新等をあげるが、⁽³⁷⁾ 官僚制的性格の強い学校では専門職者としての教師の役割は大きく変化するだろう。「高度に構造化された官僚制的制度内では、専門職者の役割は徹底的に変化させられる。その制度に独立とか、専門職の自律性とかを期待して入ると、彼は官僚制的な規則や作業手続、またヒエラルヒー的な権限に従うことが要求される」⁽³⁸⁾ のである。これが、教師に葛藤を生じさせる要因の1つであることは否定できないであ

ろう。

たしかに、官僚制のもつ形式的合理化は、能率という観点からみると大きなプラスになるとも言えるが、裏をかえすと非常にマイナスを学校に持ち込むことになると思われる。すなわち、激変する社会においては今すぐに役立つことを教授しても、将来それはすぐに役立たなくなるであろう。指導の内容、教科の構造こそ重要である。官僚制の中では、内部的な組織統制が強まり、それゆえ職員は所与の基準の枠内で職務を遂行することになり、教育の「革新」がおこなわれにくくなる。さらに学校における官僚制の逆機能として、目標の転換を指摘することができる。すなわち、児童・生徒の能力を高めるといった教育目標が、その能力を高めるための条件整備として提示された諸規定等を完全に遂行するという目標に転換されるのである。つまり、目的と手段の転換である。

今日の公教育における、行政官僚制原理による専門職制原理の否の中で、本来は目的活動たる教育活動そのものに対して、手段活動たるべき教育行政が逆に目的活動に転化しつつあるように思われる。しかし、教育において官僚制が最も問題になるのは、教育における能率性と自主性・創造性の関係においてであろう。この問題は価値観の対立点として、さらには、教師はビューロクラートがプロフェッショナルかという、役割葛藤の問題として提起されてきた。コーウィンによると、教職の専門職化の努力にもかかわらず、官僚制の形態をとっている公教育組織の持徴は教師の専門職行動を一律に支持しない。公教育組織における職位の標準化、権限の上向き集中化、ランクによる命令・服従といった官僚制原理は、教育専門職者たちの間に、支配的であるところの創造的な思考と対等な関係への要求と一致しないのである。⁽³⁹⁾ その中でも権限委任の原理に関しては、教師の専門職権限が、官僚制組織の制約から独立しているという原理と特に矛盾する。それゆえ、コーウィンはこのような状況下での専門職化とは、1つの戦闘的なプロセス(militant process)であるという。⁽⁴⁰⁾

教育において、官僚制的側面が強化されればされるほど、児童・生徒への個人的配慮が欠落し、教師および児童・生徒の自主性や創造性がなくなっていくというさけがたい矛盾が存在する。教育をおこなう学校は、自主性、創造性を志向する組織であり、かつ価値の多様性を容認されるべき組織であると考えられる。したがって、そこにもたらされる基準はミニマムな大綱的基準にとどめ、学校教育の重要な側面に関しては、つまりそこで使用される手続、内容に関しては教師の裁量をできるだけ広げ、自由に判断・工夫をなす自律性を認めることが重要であると思われる。⁽⁴¹⁾

(注)

- (1) Amitai Etzioni; *Modern Organization*, 1964, p. 1.
- (2) *Ibid.* pp. 1-2.
- (3) 細谷昂 『現代社会学と組織論』誠信書房
1970年, 11頁.
- (4) Talcott Parsons; *Structure and Process in Modern Societies*,
1960, p. 17.
- (5) 宇治田夫美子 「現代社会における組織の理論」
『思想』1959年, 6月号.
- (6) 綿貫讓治 「組織構造と組織分析」
今日の社会心理学3 『集団・組織・リーダーシップ』
所収 培風館, 1973年, 192—203頁.
- (7) A. Etzioni; *op. cit.*, p. 3.
- (8) 青井和夫編 『組織の社会学』現代社会学講座第3
巻 有斐閣, 1962年, 5頁
- (9) A. Etzioni; *op. cit.* p. 5.
- (10) *Ibid.* pp.1—4
- (11)~(13) *Ibid.* p. 2.
- (14) 児島邦宏 『新しい学校の創造』帝国地方行政学会
1971年, 10—11頁.
- (15) Fred E. Katz; "The School as a Complex Social
Organization — A Consideration of Patterns of
Autonomy." *Harvard Educational Review*. Vol.
34, No. 3. 1964, pp. 434-445.
- (16) A. Etzioni; *op. cit.* p. 75.
- (17) 秋元照夫他 「“教育の専門性”概念に関する研究
(IV)」
『名古屋大学教育学部紀要第17巻』1970年, 49頁.
- (18)~(20) A. Etzioni; *op. cit.* p. 76.
- (21) Ronald G. Corwin; *A Sociology of Education*,
1965, p. 230
- (22) *Ibid.* p.234.
コーウィンもエチオニと同様、組織構造を構成する
諸原理が相矛盾する時、人間の疎外やディレンマが生
ずることを指摘している。また、W・R・レーン等も
同じことを述べている。
W. R. Lane, R. G. Corwin, W. G. Monahan;
Foundation of Educational Administration
—A Behavioral Analysis— 1966.
- (23) A. Etzioni; *op. cit.* pp. 77-78.
- (24)~(25) *Ibid.* p. 80.

- (26) 秋元他 前掲論文 52頁。
- (27) 児島 前掲書 242頁。
- (28) 市川昭午 『専門職としての教師』
明治図書, 1969年, 51頁。
- (29) A. Etzioni; op. cit. p. 78.
- (30) Robert G. Owens; *Organizational Behavior in Schools*, 1970, p. 102.
- (31) わが国の憲法学説にも「教職＝準専門職論」をとっているものもある。例えば下記①では、憲法23条の解釈として「下級教育機関においては、そこにおける教育の本質上、画一性が要求されることがある」(460頁)と述べている。
①法学協会編 『註解日本国憲法』
有斐閣1953年。
②宮沢俊義『憲法II』
有斐閣1959年。
- (32) Ronald G. Corwin;
“Professional Persons in Public Organization”
in F. D. Garver and T. J. Sergiovanni, *Organization Human Behavior*, 1969, p. 213.
- (33) Peter M. Blau; *Bureaucracy in Modern Society*, 1956.
阿利莫二訳『現代の官僚制』岩波書店
1958年, 21—24頁。
官僚制研究に先鞭をつけたのはマックス・ウェーバーであり、すでに多数の人々により、多くの研究がなされている。ウェーバーは官僚制のプラスの側面が強調されていることを見落すことはできない。
- (34) R. K. Merton; *Social Theory and Social Structure*, 1957.
森東吾他訳『社会理論と社会構造』
みすず書房, 1961年, 181—184頁。
- (35) 河野重男 『教育経営』 第一法規
1969年, 281—282頁。
- (36) F. O. Gaver and T. J. Sergiovanni; *Organizations and Human Behavior : Focus on Schools*, 1969, pp. 45-46.
- (37) R. G. Corwin; op. cit. pp. 42-43.
・また、J・G・アンダーソンは教職が女性化し、高齢化すれば官僚制が強化されるとしている点興味深い。(注) (38) 参照
- (38) J. G. Anderson; *Bureaucracy in Education*, 1968, pp. 79-111.
- (39) W. R. Lane, R. G. Corwin, W. G. Monahan;
Foundation of Educational Administration
—— A Behavioral Analysis —, 1966. p. 406.
- (40) Ibid. p. 419.
コーウィン「専門職というタームは、一連の構造的諸物質（つまり採用・補充と知識を支配する法的独占を有した組織化された職業集団）に対して、伝統的に用いられる。しかし実際上は、専門的行動と呼ばれるもののほとんどは、専門職というタイトルを主張する権利を成就するための1つの集団の抗争である」と述べている。
- (41) 児島 前掲書 191頁